

LETÍCIA QUIRINO DE MEDEIROS

O FUNDEB e os Desafios para a Expansão do Ensino Médio

Brasília

2014

LETÍCIA QUIRINO DE MEDEIROS

O FUNDEB e os Desafios para a Expansão do Ensino Médio

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – UNB, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Brasília

2014

LETÍCIA QUIRINO DE MEDEIROS

O FUNDEB e os Desafios para a Expansão do Ensino Médio

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – UNB, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política e avaliada pela seguinte banca examinadora:

PROFESSOR DENILSON BANDEIRA COÊLHO

(Universidade de Brasília)

PROFESSOR MATHIEU TURGEON

(Universidade de Brasília)

Brasília

2014

Agradecimentos

Agradeço à minha família, pelo apoio incondicional dado em todas as decisões que tomei ao longo dessa graduação. Agradeço ao professor doutor Denilson B. Coelho pela paciência e assertividade em todos os *feedbacks* elaborados para esse trabalho. Agradeço também às professoras doutoras Cristina Carvalho e Ana Moreira, responsáveis pelo meu primeiro contato com os estudos sobre o ensino médio e o FUNDEB.

Agradeço à Strategos – Empresa Jr. de Consultoria Política que me possibilitou conhecer o Movimento Empresa Júnior (MEJ), responsável pela melhor experiência que eu poderia vivenciar durante esses cinco anos de graduação. Devo ao MEJ não apenas o conhecimento adquirido, mas principalmente as amizades consolidadas, que até hoje são fortemente presentes em minha vida e verdadeiros presentes para mim.

Resumo

O trabalho tem como objetivo realizar uma pesquisa exploratória de caráter qualitativo a respeito dos desafios para se expandir o ensino médio no Brasil. A pesquisa está dividida em três etapas. A primeira delas consiste num levantamento das legislações já elaboradas para o ensino médio e uma análise de conteúdo das ementas dessas matérias. A segunda consiste na aplicação do modelo do Ciclo das Políticas Públicas para analisar as mudanças de temas das legislações pesquisadas. A terceira apresenta uma análise dos desafios para a expansão do ensino médio, por meio da avaliação de alguns indicadores educacionais pós-FUNDEB. O trabalho busca dialogar com a literatura da educação e da ciência política, trazendo, pela primeira, um *background* a respeito do jovem no ensino médio e do FUNDEB e, pela segunda, o modelo de análise das políticas para o ensino médio e a compreensão dos impactos dos esforços legais já realizados para essa etapa de ensino.

Palavras-chave: Ciclo das Políticas Públicas, FUNDEB e ensino médio.

Abstract

This paper aims to conduct an exploratory qualitative research study on the challenges of the expansion of secondary education in Brazil. The paper is divided in three stages. The first stage consists of an examination of the laws that already exist regarding high school education and a content analysis of the syllabus used in high school classes. The second stage comprises the application of the model of Policy Cycle that aims to analyze the changes in the laws under investigation. The third stage presents an analysis of the challenges for the expansion of secondary education, through the evaluation of some educational indicators after the implementation of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB). This paper seeks to dialogue with the literature of education and political science. From the literature on education it is possible to understand the background of the young man in high school and also of FUNDEB. The literature on political science enables the elaboration of the model of analysis of policies for high school education, and from this literature it is also possible to better comprehend the impact of the legal efforts already made for this phase of education.

Key-words: Policy Cycle, FUNDEB and secondary education.

Sumário

Introdução.....	08
O Ciclo das Políticas Públicas.....	12
O Ensino Médio no Brasil.....	24
O FUNDEB.....	28
O Ciclo das Políticas Públicas para o Ensino Médio.....	32
Os Desafios para a Expansão.....	38
Conclusões.....	43

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) dentro do conjunto de políticas formuladas que impactam o ensino médio. O estudo problematiza a ideia do senso comum de que a alocação de recursos necessariamente impacta nos indicadores educacionais.

O FUNDEB representa um esforço provisório de mobilizar parte dos recursos, já constitucionalmente previstos¹ para serem aplicados na educação como um todo, para a Educação Básica. O objetivo é universalizar as etapas educacionais excluídas pelo antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF): a educação infantil e o ensino médio.

Esse estudo irá explorar as especificidades que o ensino médio possui, trazendo a realidade vivenciada pelo jovem durante essa fase da vida e mostrando a importância e o tamanho da responsabilidade social que o estado e as famílias arcam ao ter que formar esses jovens com qualidade. Afinal, garantir que um processo educativo consiga contribuir com a emancipação social dessa juventude, que transita para a maioridade com o fim do ensino médio, é um grande desafio para o estado e para a sociedade.

Ciente desse desafio, o esforço de pesquisa desse trabalho consistiu num estudo de caráter exploratório e qualitativo a respeito da observância dos desafios que existem para a expansão do ensino médio a partir da criação do FUNDEB. O estudo é exploratório, pois visa contribuir com uma maior familiaridade sobre o fundo e o ensino médio brasileiro; e é qualitativo porque não teve como foco de análise a contabilização de informações, e sim a categorização dessas informações em blocos temáticos. Os estudos exploratórios são importantes, pois contribuem com o avanço de uma agenda de pesquisa a partir do aprimoramento das ideias sobre o tema em foco e a formulação de hipóteses para futuras pesquisas (GIL, 1996).

A pesquisa realizada se dividiu em três etapas: pesquisa documental, enquadramento dos resultados dessa pesquisa documental num modelo teórico de análise de políticas públicas e complementação das análises do modelo teórico com indicadores educacionais.

¹ O Art. 212 da Constituição Federal determina que a União aplique, anualmente, pelo menos 18% das receitas arrecadadas com os impostos na educação. Aos estados e Distrito Federal, a porcentagem mínima é de 25%. Logo, o FUNDEB não é um fundo que mobiliza novos recursos para a educação, ele mobiliza grande parte dos recursos já previstos constitucionalmente para a Educação Básica, por isso é uma política de financiamento temporária, com previsão de término para 2020.

A pesquisa documental teve como objetivo específico conhecer os esforços já aplicados pelo estado no ensino médio. Assim, optou-se por fazer um levantamento de todas as legislações criadas até 2013 que versavam a respeito dessa etapa de ensino. A pesquisa documental distingue-se da pesquisa bibliográfica por trabalhar com fontes de informação não tratadas, ou seja, os documentos levantados, que são as leis nesse caso, não possuem o tratamento analítico que as fontes de uma pesquisa bibliográfica possuem (GIL, 1996).

A fonte de dados dessa pesquisa foi o portal do Palácio do Planalto que possui um sistema de busca de legislações. A busca no portal realizou-se por meio da utilização da palavra-chave ensino médio, assim, as legislações que continham essa palavra apareciam em ordem cronológica, seguidas de um resumo de suas ementas. Pela leitura do resumo das ementas foram selecionadas as legislações que realmente tinham impacto sobre o ensino médio. Esse levantamento inicial foi realizado três vezes para garantir que nenhuma legislação de interesse passasse sem ser notada. Após esse levantamento, iniciou-se o tratamento das informações obtidas. As ementas foram lidas e as legislações foram categorizadas em quatro grupos temáticos: regulamentação, alocação de recursos, acesso e formação. Ao todo, foram levantadas dezoito legislações, o que possibilitou a inclusão de todas no estudo, descartando a necessidade de se criar uma amostra delas.

Ao observar como essas legislações estavam distribuídas ao longo do tempo, percebeu-se que, inicialmente, a maioria delas eram sobre a regulamentação do ensino médio, seguidas pelas que influenciavam na alocação de seus recursos, depois das que ampliavam o acesso a essa etapa de ensino e, por fim, das que versavam sobre a formação de alunos e professores. A partir desse diagnóstico, optou-se por analisar esse fenômeno com o auxílio de algum modelo de análise de políticas públicas que contribuísse com a explicação dessa sucessão de temas.

O modelo de análise escolhido foi o do Ciclo das Políticas Públicas. Esse modelo explica as políticas como uma sucessão cíclica de cinco etapas: agendamento, formulação de soluções, tomada de decisão, implementação e avaliação. Na última etapa, os resultados das avaliações podem interferir no melhoramento da política, na sua interrupção ou na proposta de outras questões para a agenda do governo. Ao apresentar essa sequência racional e clássica de etapas, o modelo se torna utilizável para praticamente qualquer política (DEUBEL, 2002).

Após a aplicação do modelo do Ciclo das Políticas Públicas na análise das legislações, realizou-se a terceira etapa desse trabalho: a complementação das informações com alguns indicadores educacionais. Esses dados foram obtidos: no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que forneceu os dados agrupados dos censos escolares; no portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE), que por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), forneceu os dados sobre os gastos dos estados com o FUNDEB; e na plataforma QEdu², que forneceu os dados sobre as taxas de rendimento escolar do censo escolar de 2011. O objetivo de utilizar esses dados foi trazer uma complementação na análise pela percepção dos atuais indicadores existentes para o ensino médio. Conhecendo esses indicadores, seus objetivos e suas metas é possível compreender melhor os desafios para sua expansão.

Em relação aos insumos teóricos trazidos pela educação, há duas correntes que tangenciam os argumentos expostos nesse trabalho. Uma delas compreende a educação como uma forma de combate à desigualdade social (AGUIAR & ARAÚJO, 2002). A outra posiciona a educação numa discussão mais próxima da sociologia do trabalho, relacionando-a com ocupação e renda (GOMES *et al*, 2006; SCHWARTZMEN & CASTRO, 2013). Esse estudo não adota essas correntes como fonte de argumento, mas elas o tangenciam porque, primeiramente, o ensino médio tem espaço na discussão sobre desigualdade social, pois se espera que ele propicie melhores condições socioeconômicas e culturais para os jovens que concluem essa etapa de ensino. Em segundo lugar, o ensino médio também ocupa a agenda de pesquisa sobre educação, renda e ocupação, devido a toda a discussão sobre educação profissional, bastante presente nessa etapa de ensino também.

Os estudos sobre o ensino médio utilizados nesse trabalho abrangem uma questão central que é o perfil do jovem e sua relação com o ambiente escolar (ZIBAS, FERRETTI & TARTUCE, 2006; KRAWCZYK, 2009, 2011). Os estudos sobre o FUNDEB, normalmente, trazem uma avaliação de seu processo político e circundam o debate sobre o sistema de financiamento da educação brasileira (OLIVEIRA, 2009; VASQUEZ, 2011). No entanto, há pouco diálogo na literatura entre o FUNDEB e o ensino médio no sentido de se compreender o ensino médio, suas características, especificidades e de compreender também o perfil do jovem, que é o público alvo dessa etapa. O presente estudo busca dialogar com essas duas literaturas. De um lado, utilizando as ferramentas analíticas da ciência política, que contribuíram para a compreensão dos esforços legais já existentes para o ensino médio, especialmente o FUNDEB. De outro, utilizando a literatura da educação, que permitiu compreender melhor o universo que o jovem está inserido, trazendo a complexidade real do problema social que os indicadores educacionais apontam.

O trabalho está dividido em seções teóricas e outras analíticas. Nas seções teóricas há um capítulo sobre o Ciclo das Políticas Públicas, um sobre o ensino médio no Brasil e outro sobre

² O QEdu é uma plataforma de dados educacionais criada pela Meritt e pela Fundação Lemann. A Meritt é uma organização que trabalha com o desenvolvimento web de informações escolares e a Fundação Lemann trabalha com iniciativas que buscam melhorar a qualidade do aprendizado dos estudantes brasileiros.

o FUNDEB. Nas seções analíticas, são apresentadas as legislações mapeadas, aplicadas ao modelo do Ciclo das Políticas Públicas, a análise dos indicadores educacionais e a conclusão.

2. O Ciclo das Políticas Públicas

Escolher um modelo teórico para explicar um fenômeno real não é uma tarefa fácil, pois eles não se adequam perfeitamente à realidade, apenas contribuem para sua simplificação e identificação de seus aspectos mais relevantes (DYE, 2009). Os modelos de análises de políticas públicas buscam compreender como age o estado e os atores da sociedade civil quando pretendem resolver determinado problema social, político ou econômico por meio da criação de uma política pública específica para tal.

O modelo do Ciclo das Políticas Públicas se mostrou como o modelo mais adequado para ser utilizado nesse trabalho por compreender que as políticas são formadas a partir de um processo bastante lógico que abrange desde a fase de inclusão do problema na agenda política, até a avaliação da política já implementada; além disso, o modelo explica que, com o fim da avaliação, insumos são gerados para melhorar a política, suspendê-la ou apontar novas questões que podem ser ou não absorvidas pela agenda governamental (DEUBEL, 2002). As mudanças temáticas observadas ao longo do tempo nas legislações pesquisadas serviram como principal indicador para a escolha do modelo, pois esses novos temas indicaram que novos *insights* surgiram na agenda política a partir da implementação e avaliação das políticas antecessoras já criadas.

O Ciclo das Políticas Públicas decompõe o processo político de uma política pública em cinco partes que formam um sistema cíclico. Assim, as políticas surgem e se modificam através da (i) identificação de problemas; (ii) formulação de soluções; (iii) tomada de decisão; (iv) implementação; e (v) avaliação, aliada à possível identificação de novos problemas que retomariam esse processo na etapa (i) (DEUBEL, 2002).

Outros dois modelos se mostraram, inicialmente, interessantes para esse trabalho: o modelo Incremental e o do Equilíbrio Interrompido. Segundo o modelo incrementalista, as mudanças nas políticas ocorrem exclusivamente de forma marginal, não afetando os projetos de maneira realmente substancial (SOUZA, 2006). Esse modelo não foi considerado o mais adequado para o trabalho porque a mudança dos temas das legislações, indicada pela pesquisa documental, mostrou que não ocorreram apenas ajustes incrementais no ensino médio brasileiro.

O modelo do Equilíbrio Interrompido explica as políticas como uma alternância entre longos momentos de estabilidade, onde mudanças marginais ocorrem, e momentos

interrompidos por instabilidades que afetam as políticas de forma mais significativa (SOUZA, 2006). Esse modelo também não foi considerado o mais adequado para explicar os dados obtidos com a pesquisa documental por conta de dois fatores: o primeiro deles é que os períodos de estabilidade, onde algumas políticas sofreram ações mais incrementais, foram muito curtos; o segundo é que os novos temas surgiram enquanto alguns ajustes incrementais estavam ocorrendo, ou seja, os novos temas não foram resultado de instabilidades, mas sim de novos *insights* que apareceram e entraram na agenda política.

Nem todos os modelos estendem sua análise para todas as etapas de uma política pública, geralmente focam sua explicação em alguma delas. Ou seja, alguns modelos são mais úteis para explicar o agendamento das políticas, outros o processo de tomada de decisão dos atores, outros analisam a implementação e assim por diante. O Ciclo das Políticas Públicas permite englobar esses modelos mais específicos nele, pois seu objetivo geral é delimitar as etapas que o projeto de política percorre, e os modelos específicos podem centrar sua análise na forma como aquela etapa do ciclo ocorreu. Nesse trabalho, a aplicação do ciclo não está detalhada assim em cada etapa, mas para fins de explanação teórica, essas etapas serão devidamente apresentadas aqui.

2.1. Identificação de problemas

Essa etapa do ciclo especifica como se dá o processo de inclusão de um problema social na pauta política, como são definidos os atores e como são definidos os problemas. A agenda política é diferente conforme for o âmbito em que ela foi formada. A agenda que compõe problemas pautados por agentes políticos ou sociais é chamada de agenda do estado ou da sociedade (RUA, 2009). A agenda governamental, por sua vez, reúne questões pautadas por um governo que se comprometeu a trabalhar com elas (Idem). Já a agenda decisional abarca questões que possuem potencial para ser pauta de deliberação no sistema político (Idem). Não necessariamente o que está na agenda decisional se torna uma política pública, isso depende da atuação dos atores interessados que estão envolvidos.

Os atores também possuem características específicas. Eles podem ser, primeiramente, atores do governo ou de fora dele; ou podem ser também visíveis ou invisíveis. Os atores visíveis são aqueles cuja atuação em determinada questão é publicamente conhecida, e eles podem fazer parte ou não do governo (Idem). Os atores invisíveis são aqueles que, através de uma prestação de serviço ou de seu exercício profissional, atuam em determinada pauta

política; são acadêmicos, assessores de confiança ou lobistas³ (Idem). A definição dos atores nessa etapa do ciclo é fundamental para compreender a dinâmica das próximas etapas, uma vez que é nessas próximas etapas que a articulação desses atores é mais presente no processo.

Outro elemento que é definido nessa fase de identificação de problemas são os próprios problemas ou demandas sociais. Eles podem ser novos, quando surgem a partir de mudanças sociais ou tecnológicas, sendo também representados por novos atores; ou quando deixam de ser um “estado de coisas” (Idem). Um exemplo de uma nova demanda social foi a discussão sobre o marco civil da internet, há trinta anos atrás esse não era um assunto na pauta política.

Outros temas, no entanto, já são mais permanentes na pauta. Os problemas que vão e voltam para o debate, são caracterizados como demandas recorrentes ou reprimidas. As demandas recorrentes são aquelas que ainda não foram completamente contempladas pelas soluções já aplicadas a elas; as reprimidas são as que permanecem apenas como um “estado de coisas” (Idem).

Um “estado de coisas” corresponde a um problema social que incomoda determinados atores políticos sem, no entanto, mobilizar atores governamentais em torno dele (Idem). Quando um “estado de coisas” permanece muito tempo assim ele se torna uma “não decisão”, o que significa que sua temática é tão peculiar que não é aceita pelos códigos de valores sociais e políticos do momento (Idem). Não é porque uma demanda está numa situação e estado de coisas que ela necessariamente não é importante, ela pode estar nessa situação devido à pouca articulação política de seus atores, por exemplo. Nesse sentido, o que diferencia um estado de coisas de uma não decisão, é que uma não decisão é uma demanda que não tem espaço na agenda política por não se encaixar minimamente nos atuais padrões sociais, ou seja, não importa o quanto seus atores se articulem, o sistema não interage com eles.

Compreendendo os tipos de agenda, os tipos de atores e os tipos de problemas, a próxima etapa do ciclo visa explicar como se dá o processo de formulação das soluções.

2.2. Formulação de soluções

A partir do momento que uma demanda social entra na agenda decisional, inicia-se o trabalho político para formulação de soluções para esse problema. Nessa parte do ciclo são detalhadas as estratégias para a formulação das soluções, a maneira como é formada a

³ Segundo Lindblom (1981), os grupos de interesse, ou lobistas, não podem ser confundidos com demais grupos sociais, pois um grupo de interesse é uma organização hierárquica representada, muitas vezes, por apenas um indivíduo que atua conforme as diretrizes traçadas pelo corpo diretivo dessa organização.

preferência dos atores, as arenas onde esses atores irão interagir e a forma como eles irão interagir.

Segundo Deubel (2002), a formulação das soluções deve estar pautada em objetivos, metas e indicadores. Ou seja, é importante que as soluções tenham um formato estratégico, que aponte para uma direção clara, e com isso facilite o processo da terceira fase do ciclo, a de tomada de decisão. A formulação da solução pode ser interpretada como o processo de elaboração de todo o projeto da política pública, o que torna essa etapa extremamente importante também para a quarta fase do ciclo, a da implementação. Uma solução mal formulada nesse momento, caso seja escolhida, pode gerar problemas de implementação, não atingindo seus objetivos, suas metas e obtendo resultados ruins nos indicadores.

Uma proposta estratégica para orientar a formulação de uma solução dadas todas as outras políticas públicas que poderão interferir direta ou indiretamente nessa proposta é a planificação do estado. Apesar desse ser um termo bastante usado no projeto de estado socialista, a planificação não é uma ação exclusiva desse sistema político-econômico. A planificação, enquanto estratégia de estado para formulação de políticas públicas, diz respeito à iniciativa que o estado precisa ter para direcionar o planejamento de todas as suas áreas de atuação em planos anuais ou plurianuais, assim as políticas em formação estarão compreendidas dentro desses propósitos maiores e poderão ser delineadas para trabalhar em consonância com eles, diminuindo assim a possibilidade de se criar propostas desalinhadas (DEUBEL, 2002).

A etapa de formulação de soluções é uma etapa que já prevê um cenário inicial de interação entre os atores, pois a formulação não é uma atividade realizada de forma fechada dentro dos grupos de interesse. A formulação de soluções já requer um contato prévio com os atores estratégicos que podem se tornar importantes aliados quando chegar o momento da tomada de decisão. Assim, é importante saber como esses atores formam suas preferências, quais são os tipos de arena que eles podem enfrentar e como se darão esses contatos.

Os atores manifestam suas preferências a partir das expectativas que eles possuem sobre o impacto que cada solução proposta terá sobre seus interesses (RUA, 2009). As preferências são sobre *issues* e são geradas a partir de um cálculo de custo benefício que cada alternativa possui, assim os atores buscam maximizar seus ganhos nessas análises de custo e benefício (Idem). As *issues* são aspectos de uma decisão, por exemplo, durante a formulação do FUNDEB, algumas *issues* eram: complementação da União para alguns estados, novas fontes de recursos para o fundo, universalização da Educação Básica, dentre outras. Ou seja, o centro da decisão era a aprovação ou não do FUNDEB, no entanto, essa decisão maior possui uma

série de outros temas que afetam bastante os atores interessados, esses outros temas são as *issues*.

Além dos atores formarem suas preferências, as arenas políticas também são formadas de acordo com o tipo das soluções que serão formuladas. Conforme for o problema social que iniciou o processo no ciclo, as soluções a serem propostas deverão ser distributivas, regulatórias, redistributivas ou constitutivas. Lowi (*apud* SOUZA, 2006) define as políticas distributivas como aquelas que privilegiam um grupo em detrimento do outro, gerando benefícios mais setoriais que universais; as políticas regulatórias seriam as que afetam a burocracia, os grupos políticos e os de interesse; as redistributivas possuem um alcance mais universal e custos mais setorizados; as constitutivas lidam com os procedimentos do sistema político.

Conforme for o tipo de política que pretende-se formular, estabelece-se o tipo de arena de interação. Numa arena distributiva o conflito entre os atores tende a ser minimizado porque os custos dessas políticas são difusos, logo os atores não conseguem ter uma precisão do quanto estão arcando com esse tipo de projeto (RUA, 2009). Na arena redistributiva ocorre o oposto, pois o custo fica bastante setorizado e, na prática, existe um jogo de soma zero, onde para um grupo ganhar um benefício, necessariamente outro grupo precisa pagar por ele (Idem). Uma arena regulatória também é bastante conflituosa, pois as políticas nessa arena têm como objetivo definir regras que irão influenciar o comportamento dos atores dentro de suas áreas de atuação (Idem). A arena constitucional abarca propostas que interferem no próprio processo político, logo, também é uma arena que exige muita negociação e cooperação entre os atores (Idem).

As interações dos atores nas arenas políticas seguem alguns padrões a depender do nível de conflito encontrado na arena. Esses padrões são, basicamente, três: lutas, jogos e debates. As lutas ocorrem quando eles estão numa situação de soma zero, típica de arenas redistributivas, onde o conflito é inevitável (Idem). Os jogos ocorrem quando a situação exige um comportamento mais competitivo, assim, por meio de negociações ou barganhas, visam estabelecer trocas que beneficiem a todos (Idem). Nos jogos, coalizões são montadas e podem ser entre diferentes grupos a depender da etapa do processo; os demais atores não são vistos como inimigos, mas sim como possíveis aliados em um momento e possíveis opositores em outros (Idem). Nos debates, o objetivo é transformar o adversário em aliado, os atores podem se utilizar da persuasão, da troca de favores, de ameaças, da pressão pública ou da autoridade (Idem). Os atores que se profissionalizam com essa atividade de defender interesses junto ao sistema político acabam adquirindo grandes habilidades comunicativas e argumentativas, eles

conseguem compreender os pontos de conflito e de concordância entre os atores da arena e moldar seu discurso afim de obter o maior número de aliados possível (LINDBLOM, 1981).

É bastante comum os atores se utilizarem de mecanismos de obstrução do processo. Isso geralmente é feito por aqueles que conhecem profundamente o processo político e, por meio das próprias regras do jogo, fazem intervenções estratégicas para protelar ou interromper determinada discussão. Quando ocorre uma obstrução, o custo de permanecer na arena de discussão pode se elevar e alguns atores podem, temporariamente, abandoná-la (RUA, 2009), assim ganha-se mais peso político na discussão.

2.3. Tomada de decisão

Após a formulação das possíveis alternativas para o problema, é chegado o momento de tomar uma decisão e escolher a melhor solução dentre as propostas. Formular modelos de tomada de decisão é uma das tarefas mais difíceis para as ciências humanas, pois os atores são influenciados por infinitas variáveis. A tomada de decisão pode ocorrer segundo diferentes modelos apresentados por Rua (2009) e Deubel (2002).

No primeiro modelo, o modelo racional, a descrição dos autores é complementar. As decisões racionais seriam aquelas que partem do pressuposto de que o governo é um ator unitário, monolítico e que tomará a decisão mais estratégica a partir da análise do impacto de todas as alternativas (RUA, 2009). Ou seja, os atores teriam acesso a todas as informações sobre as alternativas e essas informações seriam claras para todos (DEUBEL, 2002).

O segundo modelo é descrito de forma diferente por cada autor. Rua (2009) define o modelo organizacional como o modelo onde o governo é compreendido como um sistema complexo de organizações que possuem suas culturas, estratégias e metas próprias, assim a decisão é tomada a partir da negociação entre essas organizações. Para Deubel (2002), o segundo modelo que caracteriza a etapa de tomada de decisão é o modelo da racionalidade limitada. Esse modelo é uma consequência do primeiro que, segundo o autor, é um modelo muito ideal. Logo, como os atores não tomam decisões estritamente racionais, eles buscariam tomar a melhor decisão dentre as alternativas, dadas as informações que eles tivessem acesso sobre cada uma delas (DEUBEL, 2002).

O terceiro modelo também se distingue entre os autores. Rua (2009) apresenta o modelo político burocrático, que entende que os atores que fazem parte desse processo de decisão não estão apenas no governo e eles fazem alianças ou blocos de oposição entre si, a depender do que está em discussão, ou seja, a decisão é fruto desse arranjo político entre esses diversos

atores de dentro e de fora do governo. O terceiro modelo de Deubel (2002) é o modelo incremental, segundo ele, os atores não possuem racionalidade nas decisões e, na realidade, a maioria das decisões discutidas são de caráter incremental.

Deubel (2002) ainda apresenta um quarto modelo de tomada de decisão, o modelo da anarquia organizada ou *garbage can*, também conhecido como “lata de lixo”. O nome vem de uma análise metafórica, onde se imagina que os problemas e as soluções estão dispersos em uma espécie de lata de lixo e, ao remexê-los, possibilita-se o encontro de alguns problemas com algumas soluções e as decisões são tomadas (DEUBEL, 2002). Esse modelo considera que a influência das instituições sobre os atores é muito pouca, pois os valores e os objetivos das soluções seriam sempre ambíguos, haveria forte assimetria informacional e os processos de tomada de decisão seriam complexos e, muitas vezes, simbólicos (DEUBEL, 2002).

Durante essa fase do ciclo é importante enfatizar a ação de parte dos atores invisíveis de fora do governo: os grupos de interesse. Esses atores são responsáveis por prover grande parte das informações a respeito das soluções existentes, suas contribuições informacionais ajudam a melhorar a qualidade da tomada de decisão (LINDBLOM, 1981). Outros atores invisíveis que também contribuem com informações são os pesquisadores acadêmicos. Deubel (2002) discute o impacto da ação desses atores na democracia. Ao mesmo tempo que é sabido por todos que o *background* necessário para que os políticos tomem suas decisões é absurdamente grande, é sabido também que a academia, mesmo com seu conhecimento científico, não consegue propor soluções políticas desprovidas de incertezas (DEUBEL, 2002). A democracia no processo de tomada de decisão estará minimamente assegurada na medida em que o estado definir regras claras de participação e todos os atores de fora do governo tiverem espaço suficiente para prover os tomadores de decisão das informações que julgarem necessárias.

2.4. Implementação

Após a tomada de decisão, inicia-se a implementação do projeto escolhido. Essa etapa do ciclo é de grande importância, pois é a partir da implementação da política que é possível verificar se as etapas anteriores do ciclo foram bem executadas ou não. Além disso, observar o *gap* de implementação, ou seja, a diferença entre o que foi planejado e o que foi executado (DEUBEL, 2002) é também fundamental para embasar as análises da etapa seguinte: a avaliação da política.

Para compreender o que circunda as análises sobre o processo de implementação das políticas é importante diferenciar duas concepções que nortearão essa fase: a *top-down* e a *bottom-up*. A concepção *top-down* compreende o processo de implementação como uma etapa distante do processo de formulação e de tomada de decisão, pois os *gaps* de implementação são interpretados não como falha de planejamento, mas como erros de coordenação e administração (DEUBEL, 2002). A concepção *bottom-up* compreende a formulação da política a partir da avaliação do problema social e da capacidade gestora dos implementadores, assim, a política é elaborada de baixo para cima, para que sua implementação seja mais viável e fiel à realidade (DEUBEL, 2002).

Elaborar modelos que busquem padrões no processo de implementação de políticas é tão difícil quanto elaborar os modelos para o processo de tomada de decisão. O perfil dos implementadores e a capacidade institucional das organizações em que se encontram são bastante heterogêneos. Os implementadores podem ser pessoas do governo, como no caso de alguns projetos de educação, onde o implementador são os burocratas das secretarias de educação; ou podem ser pessoas de fora do governo, como ocorre em alguns projetos de educação também, mas com o implementador sendo os diretores das escolas; ou seja, os perfis são bastante distintos.

Em relação à capacidade institucional das organizações implementadoras, elas são heterogêneas, pois o grau de maturidade organizacional que elas possuem são distintos também. Essa maturidade organizacional é alcançada conforme for o esforço das lideranças em melhorar eficiência, eficácia e efetividade da organização. Ou seja, não são fatores necessariamente econômicos que influenciam nisso. É possível encontrar municípios, estados ou escolas que possuam uma boa quantidade de recursos financeiros, mas uma baixa maturidade organizacional e vice-versa.

Mesmo com esse contexto complexo dos cenários de implementação, há alguns enfoques teóricos a respeito de como poderia se desdobrar essa fase das políticas. O primeiro enfoque é o da administração racional, segundo essa teoria, a implementação se dá como um processo natural de execução administrativa, pois a capacidade organizacional da burocracia é usada de forma plena (DEUBEL, 2002). O segundo enfoque é o enfoque do bom governo. Nessa abordagem teórica, a política implementada por um bom governo é aquela que compreende a participação de diversos atores sociais que se relacionam de forma colaborativista com o estado, contribuindo para o alcance dos resultados almejados pelo projeto (DEUBEL, 2002). O terceiro enfoque é o da gestão pública, segundo esse enfoque, existem cinco características que colaboram para a boa implementação de uma política: compreensão dos diversos

contextos sociais em que a política estará inserida, delineamento normativo detalhado das regras de sua aplicação, clara divisão de atribuições quando a implementação for compartilhada entre diferentes esferas de governo ou diferentes Poderes, apoio social, e a adequação da complexidade do projeto às capacidades institucionais de seus implementadores (RUA, 2009).

2.5. Avaliação

As avaliações das políticas públicas passaram a ser tratadas de forma mais séria pelos governos na medida em que os estados obtiveram avanços democráticos em suas gestões (DEUBEL, 2002), pois a avaliação, para além de um interesse da burocracia em verificar a efetividade das políticas, representa também um mecanismo de prestação de contas do governo. Em outras palavras, na medida em que os governos passaram a ser mais pressionados para mostrar resultados, essa fase das políticas foi ganhando mais importância.

O termo avaliação é usado de forma bastante genérica e geralmente empregado quando se objetiva dizer que determinada informação se baseia, numa análise minimamente empírica (RUA, 2009). Trazer esse termo como parte integrante do Ciclo das Políticas Públicas implica em sofisticar um pouco sua definição. O processo de avaliação de uma política compreende, portanto, a avaliação formal dela, seu monitoramento e acompanhamento.

Uma avaliação formal é uma ação sistemática que inclui as etapas de coleta de dados e de análise dos dados, ela não possui uma técnica específica, a técnica de coleta fica a cargo do avaliador, podendo ele utilizar uma ou mais (Idem). O monitoramento de uma política se distingue de uma avaliação porque ele consiste numa atividade contínua; enquanto a avaliação é detalhista e profunda, o monitoramento produz análises mais sintéticas que possam interferir imediatamente na correção de rota da política (Idem). O acompanhamento, por sua vez, implica no processo de averiguação dos registros sobre a implementação da política, é uma atividade de supervisão e gerenciamento, não de intervenção e correção, os dados do acompanhamento servem de insumos para os monitoramentos e avaliações da política (Idem).

As variáveis mais exploradas no processo de avaliação de políticas públicas são: eficiência, eficácia, efetividade, equidade e sustentabilidade. A eficiência de uma política corresponde à relação entre suas ações e seus custos (tempo, recursos humanos ou recursos financeiros), enquanto essa relação se mantiver positiva, a política é eficiente (Idem). Uma política eficaz é aquela cujos os objetivos e metas traçados foram satisfatoriamente

alcançados (Idem). A efetividade ocorre quando o resultado almejado pela criação da política é atingido (Idem).

Além dessas três características, é possível verificar o quanto a política contribui com a diminuição das desigualdades sociais (equidade) e o quanto ela é sustentável, fazendo um uso racional dos recursos e visando a manutenção dos patrimônios da sociedade (Idem).

Essa última etapa do ciclo é a responsável por gerar os *outputs* necessários para uma possível retomada desse ciclo. A retomada do ciclo só ocorre quando os resultados da avaliação geram *insights* para novos problemas a serem incluídos na agenda decisional do governo, ou quando geram *insights* para ajustes incrementais no projeto original. A avaliação pode gerar como *output* também um indicador de que a política já reparou o problema social que motivou sua criação, ou um indicador de que ela não está sendo implementada de fato, nesses dois casos, é comum optar-se pela sua suspensão.

2.6. Críticas ao modelo e suas implicações para o trabalho

Como já foi dito anteriormente, os modelos teóricos nunca se encaixam perfeitamente na realidade, pois eles são uma simplificação explicativa para ela. Na literatura já existem algumas críticas conhecidas a respeito do modelo do Ciclo das Políticas Públicas. A primeira delas diz respeito ao fato de que, ao se separar o processo de concepção das políticas em cinco etapas sucessivas e independentes, o modelo traz uma linearidade para essas fases (DEUBEL, 2002). Ou seja, na realidade, a concepção das políticas não ocorre de forma tão organizada. Ao apresentar essa perspectiva linear, o modelo perde seu caráter explicativo em relação ao que determina a mudança de uma fase para outra e quais são as interconexões entre essas fases (Idem).

Uma segunda crítica diz respeito à separação da implementação das demais etapas de formulação, solução e decisão. No Ciclo das Políticas Públicas, a implementação é bastante interpretada como uma etapa de execução administrativa, no entanto, é importante ter ciência de que o implementador está inserido num contexto sociocultural e ele não é um agente neutro nesse processo (Idem). Em outras palavras, o implementador faz sim sua leitura do texto da política e utiliza-se do seu poder discricionário para implementá-la conforme julgar mais apropriado. Isso vai depender, claro, da forma como a política foi desenhada e aí é importante saber que existem dois extremos: se por um lado o texto normativo estiver muito engessado, corre-se o risco do implementador não dispor das ferramentas institucionais necessárias para

implementá-lo; se por outro lado ele estiver muito genérico, pode-se ter um enorme *gap* de implementação, ou seja, uma grande diferença entre o planejado e o executado.

Um terceiro ponto crítico do modelo é o fato dele compreender as políticas apenas como propostas de soluções de problemas. Essa definição limita muito o papel da formulação das políticas num estado democrático, afinal, além de se constituir num processo onde os atores sociais vão exercer sua cidadania, a formulação de uma política pública pode ser compreendida como o reflexo da formação de uma arena colaborativista entre os diversos atores interessados, onde eles, juntamente com o estado, irão resignificar o problema social em discussão a partir das propostas de solução para ele (DEUBEL, 2002).

Apesar das críticas já mencionadas pela literatura, ao aplicar o modelo nesse trabalho, o que observou-se é que ele é um modelo muito complexo para ser usado numa observação macro da realidade. Como ele separa a concepção de uma política em cinco etapas e detalha cada uma dessas etapas, ele se adequa mais ao estudo de casos mais específicos, onde o pesquisador busca informação sobre cada uma das etapas e aplica o modelo teórico numa rodada apenas do ciclo, findando suas análises nos *outputs* gerados pela última fase: a da avaliação.

No presente estudo, o modelo foi utilizado sob uma perspectiva mais ampla, pois buscou-se observar como o estado legislou para o ensino médio ao longo do tempo. Nesse sentido, o modelo do Ciclo das Políticas Públicas serviu para mostrar que houve um processo de aprendizagem⁴ na medida em que as temáticas das leis variaram com o tempo. Ou seja, buscou-se, inicialmente, regulamentar o ensino médio brasileiro, com leis que estabelecessem seu funcionamento e proposta curricular; percebendo que essa ação não era suficiente, o estado discutiu seu financiamento, que culminou com a elaboração do FUNDEB, posteriormente foram criadas leis no âmbito do acesso e depois da formação.

Portanto, o Ciclo das Políticas Públicas foi usado sob uma perspectiva mais macro, não focando a análise em cada etapa específica, mas sim no aspecto que apresenta esse modelo como uma boa ferramenta para mostrar que as políticas implementadas servem para gerar insumos para seu aprimoramento, sua suspensão ou para entrada de novos temas na agenda decisional do governo. Os dados coletados mostram que os insumos foram gerados tanto para ajustes incrementais, quanto para proposição de novos temas.

⁴ Aprendizagem em políticas públicas diz respeito às ações tomadas pelos *policy makers* a partir de experiências anteriores (HALL, 1993). Essas experiências são fruto dos outputs das políticas que foram implementadas e avaliadas, ou seja, as consequências da política (FÜGLISTER, 2011). A experiência acumulada a partir da aprendizagem reflete não apenas no aprimoramento do projeto em análise, mas contribuem também com a percepção de novos âmbitos que se pode atuar para reparar o problema social.

3. O Ensino Médio no Brasil

Essa seção contém a discussão teórica que contextualiza o jovem e as características do ensino médio brasileiro. Entendendo que as políticas públicas são ações de governo pautadas em demandas advindas tanto da sociedade civil quanto dos sistemas do próprio estado (RUA, 1998), parte do processo de formulação dessas políticas consiste na realização de um bom diagnóstico do problema social que se objetiva minimizar ou anular. Esse diagnóstico abrange a compreensão do grau de complexidade do problema social, do tamanho do público-alvo que se almeja atingir e da mudança comportamental que é esperada desse grupo (NAJBERG & BARBOSA, 2006).

Portanto, compreender a complexidade que existe no universo dos jovens do ensino médio, avaliar as características desse público e as expectativas de mudanças em cima dele é o objetivo desse capítulo. Só assim será possível enxergar a relação entre os desafios para a expansão dessa etapa educacional a partir da criação do FUNDEB.

Um primeiro aspecto relacionado ao ensino médio que é importante ser observado é a sua própria construção curricular. O ensino médio consiste a etapa de ensino que tem a responsabilidade de formar o jovem que irá transitar para a maioridade, nesse sentido, ela precisa formar indivíduos autônomos capazes de escolher seus caminhos futuros (ZIBAS, FERRETTI & TARTUCE, 2006). Essa responsabilidade afeta a formação da identidade curricular dessa etapa escolar. Afinal, o ensino médio deve ter um currículo voltado para formar pessoas para o ingresso no mercado de trabalho ou para o ingresso no ensino superior?

Essa pergunta reflete uma série de disputas para elaboração de currículos que atendam esses dois diferentes projetos educacionais: o do ensino como parte fundamental para a formação cidadã e humana e o do ensino como forma de adquirir conhecimento técnico-profissional, fundamental para contribuir com o acesso do jovem ao mercado de trabalho (KRAWCZYK, 2011). Ou seja, é importante que essa proposta curricular aborde assuntos de caráter cultural, moral e cívico; é importante que forneça o suporte necessário para o ingresso no ensino superior; e é importante que incorpore conhecimentos profissionalizantes para uma melhor inserção desses indivíduos no mercado de trabalho também (Idem).

O ponto de concordância desse debate acaba se concentrando no objetivo central do processo educativo: o de formar indivíduos com conhecimentos amplos que os permitam fazer reflexões críticas a respeito das estruturas sociais que estão inseridos no atual mundo globalizado (KRAWCZYK, 2009). Ou seja, há um relativo consenso de que os objetivos e o currículo do ensino médio não podem flutuar em torno das mudanças nas demandas do

mercado (Idem). Não significa que o ensino profissionalizante não seja importante, mas ele está sujeito às mudanças de demanda do mercado, conforme ocorrem as inovações tecnológicas e as realocações das ocupações sociais. O ensino geral não pode se modificar em função disso, pois o ensino médio não tem como objetivo exclusivo o de formar técnicos.

Esse conflito da formação geral *versus* a profissional se atenua a partir de 1997, quando houve uma atualização da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o ensino técnico profissionalizante passou a ter seu próprio currículo, separado do currículo do ensino médio tradicional (Idem). O ensino médio profissionalizante não exclui a formação geral, ele compreende a formação geral acrescida de uma capacitação profissional que contribuirá com a inserção dos estudantes no mercado de trabalho (Idem).

Além dessa discussão curricular, o segundo aspecto a ser observado em relação ao ensino médio é a adesão e a permanência dos estudantes nele. Esses indicadores podem ser afetados por fatores relacionados ao próprio contexto que essa juventude se encontra durante essa fase da vida. A rotina do aluno muda bastante na transição do ensino fundamental para o ensino médio: aumentam o número de professores, o número de matérias e a complexidade delas. Esses fatores atrelados a aspectos sociais e de integração escolar influenciam na motivação do aluno em prosseguir com seus estudos.

Os dados do Censo Escolar do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) de 2011 mostram as diferenças, nas escolas públicas, das taxas de reprovação, aprovação e abandono do ensino médio e ensino fundamental (Tabela 1). Ao observarmos essas mesmas variáveis no nono ano do ensino fundamental e no primeiro ano do ensino médio podemos ver o impacto que a mudança do fundamental para o médio trás para os estudantes.

Tabela 1 – Taxas de rendimento escolar em 2011

Etapas Escolas	Reprovação	Abandono	Aprovação
Anos Finais do Ensino Fundamental	13,4%	4,8%	81,8%
Ensino Médio	14,2%	10,8%	75,1%
9º ano do Ensino Fundamental	11%	4,9%	84,1%
1º ano do Ensino Médio	19%	13,2%	67,8%

Fonte: QEDu.

Observando os dados das linhas marcadas em cinza, percebe-se que as taxas de reprovação e abandono nas escolas públicas são maiores no ensino médio, em comparação com os anos finais do ensino fundamental (sexto ao nono ano), ao passo que as taxas de

aprovação são menores, dentro dessa mesma comparação. Quando aproximamos essa análise observando os dados da transição do nono ano do ensino fundamental para o primeiro ano do ensino médio essas diferenças acentuam-se. A taxa de reprovação é 8% maior no primeiro ano do ensino médio, a de abandono 8,2% e a aprovação cai para 16,3%.

Naturalmente, o governo e as organizações sociais que debatem sobre a educação no Brasil, ao observar esses dados, logo passam a buscar *gaps* nos arranjos institucionais existentes. Com esses *gaps* mapeados, o discurso político tende a girar em torno da minimização deles. A criação do FUNDEB representou um grande esforço para mobilizar recursos para a Educação Básica e, conseqüentemente, para o ensino médio. No entanto, a mobilização de recursos deve vir acompanhada com um estudo apurado da melhor forma de se investir esses recursos. Para saber isso, é fundamental voltar ao que foi dito no começo dessa seção: conhecer o público-alvo e a mudança de comportamental esperada para ele.

O público-alvo já está dado: jovens em idade escolar para cursar o ensino médio. A mudança comportamental também já se sabe: fazer com que os jovens de quinze a dezessete anos permaneçam e concluam essa etapa de ensino, ou seja, melhorar os dados apresentados pelas taxas de rendimento escolar. Agora, o que os estudos sobre essa juventude podem apontar para que se conheça melhor o contexto em que ela está inserida?

Essas taxas de rendimento escolar observadas podem estar relacionadas com a motivação dos estudantes em encararem essa nova etapa educacional. Para alguns jovens dessa idade, concluir o ensino médio faz parte de um processo natural da vida, no entanto, para aqueles com menor capital social⁵, estar no ensino médio já significa, muitas vezes, ultrapassar a escolaridade dos pais (KRAWCZYK 2009 e 2011).

Ultrapassar a escolaridade dos pais ou ter um melhor acesso no mercado de trabalho parecem ser fatores suficientemente motivadores para prosseguir com os estudos. No entanto, ao lembrar que o público que frequenta o ensino médio é composto majoritariamente por jovens de quinze a dezessete anos, idade em que poucos possuem a maturidade necessária para traçar caminhos estratégicos para a vida, e que muitos não recebem suporte econômico ou incentivo familiar para estudar, o que poderia influenciar positivamente nessa motivação?

A resposta está nas relações interpessoais. As relações interpessoais ganham um significado muito importante na vida durante essa faixa etária (Idem). Um reflexo, muitas vezes, do próprio amadurecimento sexual desses jovens. A questão é, como trabalhar com

⁵ O capital social corresponde a toda rede de contatos que o indivíduo está sujeito a ter acesso, dadas as condições socioeconômicas e culturais em que ele nasceu, e que provê sua sustentação na sociedade em termos dos papéis sociais que ele virá a preencher (BOURDIEU *apud* PORTES, 2000).

essa variável das relações interpessoais ao se pensar em políticas educacionais para o ensino médio? O instrumento para atingir esse objetivo se chama professor.

Os professores possuem uma grande influência no sentimento de integração escolar dos alunos. A motivação que um jovem do ensino médio pode ter no seu dia a dia para continuar frequentando a escola pode estar relacionada com o apreço que ele sente pelos seus professores e pelo conhecimento a ser adquirido (Idem).

O apreço dos jovens pelos seus professores costuma ser maior quando há um esforço do docente em tornar seu conteúdo inteligível para a turma e em se relacionar bem com ela (Idem). O apreço pelo conteúdo, geralmente, é fruto das experiências anteriores que os estudantes tiveram com a disciplina e dos seus desempenhos nela (Idem).

Uma política pública não consegue interferir na maneira como um professor irá se relacionar com seus alunos, mas uma política de valorização da carreira docente pode prover para ele o suporte financeiro e de formação necessários para que ele consiga transmitir melhor o conteúdo a ser dado em sala e consiga lidar melhor com as situações a serem enfrentadas junto aos alunos. O professor não é apenas uma pessoa que transmite um conteúdo, ele é um líder, uma referência de ser humano para aqueles que estão sob sua responsabilidade numa escola.

O FUNDEB mobiliza recursos para investimentos nas escolas e na remuneração dos profissionais da educação, a próxima seção apresenta o detalhamento do funcionamento dessa política. Compreendendo seu funcionamento, é possível iniciar a discussão a respeito dos desafios que ainda restam para se expandir o ensino médio brasileiro.

4. O FUNDEB

A criação do FUNDEB objetivou atingir a variável “recursos” na lista de itens que precisam ser melhorados para o desenvolvimento do ensino médio no Brasil. Esse fundo é formado por uma parcela financeira de recursos federais, impostos estaduais e das transferências constitucionais entre estados e municípios. Como a arrecadação de cada estado é diferente, na prática, o FUNDEB constitui-se de vinte e sete fundos diferentes (FNDE, 2008).

Seus principais avanços em relação ao antigo FUNDEF são: o aumento da abrangência do fundo, que agora compreende toda a Educação Básica (da creche ao ensino médio); a ampliação dos recursos, aumentando a quantidade das fontes e elevando as porcentagens de 15% (FUNDEF) para 20%; o repasse aos entes federados, que ocorre conforme o número de matrículas das etapas de ensino que cada um é constitucionalmente responsável; a definição de um valor aluno/ano mínimo, que direciona as complementações da União; e a previsão de um piso salarial nacional para os profissionais do magistério⁶ (SOUSA & BUENO, 2009). A utilização de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundo para remuneração de profissionais da educação se manteve de um fundo para o outro, a diferença é que no FUNDEB todos os profissionais da educação estão contemplados, enquanto no FUNDEF os 60% da remuneração eram somente para os profissionais do magistério (Idem).

A complementação da União ocorre quando algum estado atinge um valor aluno/ano abaixo do valor aluno/ano mínimo nacional (Idem). O valor aluno/ano nacional é definido utilizando o total geral previsto de receitas para o Fundo, as matrículas totais dos alunos de cada segmento de ensino com seu respectivo fator de ponderação e o valor total da complementação da União previsto (FNDE, 2008).

O fator de ponderação mencionado refere-se ao fator que pondera o número de matrículas de dezenove diferentes etapas da Educação Básica. Esses fatores utilizam como referência o valor aluno/ano dos estudantes das séries iniciais do ensino fundamental urbano (Idem).

⁶ O FUNDEB foi regulamentado pela Lei Nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Essa lei previa a criação de outra lei, até um mês depois, que definisse um piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Um ano após a regulamentação do FUNDEB surgiu a Lei Nº 11.738 de 16 de julho de 2008 definindo o piso salarial desses profissionais.

Tabela 2 – Fatores de ponderação fixados para 2008

Segmentos da Educação Básica considerados	Fatores de Ponderação
1.Creche pública em tempo integral	1,10
2.Creche pública em tempo parcial	0,80
3.Creche conveniada em tempo integral	0,95
4.Creche conveniada em tempo parcial	0,80
5.Pré-escola em tempo integral	1,15
6.Pré-escola em tempo parcial	0,90
7.Anos iniciais do ensino fundamental urbano*	1,00
8.Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05
9.Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
10.Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15
11.Ensino fundamental em tempo integral	1,25
12.Ensino médio urbano	1,20
13.Ensino médio no campo	1,25
14.Ensino médio em tempo integral	1,30
15.Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
16.Educação especial	1,20
17.Educação indígena e quilombola	1,20
18.Educação de jovens e adultos (EJA) com avaliação no processo	0,70
19.EJA integrada à educação profissional e com avaliação no processo	0,70

(*) Valor de referência.

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 2008. Com adaptações.

Essa ponderação, na prática, significa que o valor aluno/ano dos estudantes do ensino médio urbano, por exemplo, é 20% maior que o valor aluno/ano dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, que é o valor de referência para a ponderação das demais etapas educacionais expostas na Tabela 2 (Idem).

Utilizando essas faixas de ponderação, o estado calcula, primeiramente, o valor aluno/ano dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental urbano e, posteriormente, multiplica esse valor encontrado pelos fatores de ponderação das demais etapas da Educação Básica para descobrir o valor aluno/ano de cada uma delas (Idem). Caso alguma dessas etapas obtenha um

valor aluno/ano abaixo do mínimo nacional, o estado recebe complementação da União (Idem).

A vigência do FUNDEB está prevista para o período de 2007 a 2020, sendo que sua implementação ocorreu de forma gradual durante seus três primeiros anos. Ou seja, nos três primeiros anos a porcentagem dos impostos que compõem o Fundo aumentaram gradualmente até chegarem a 20% (Tabela 3) e o cômputo das matrículas também aumentaram até atingirem 100% (Tabela 4).

Tabela 3 – Escala de implantação do FUNDEB

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e Municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp (*)	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITR e outros eventualmente instituídos (*)	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação Federal (**)	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e Municípios

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos

(**) Valores originais, a serem atualizados pelo INPC/IBGE

Fonte: FNDE, 2008.

Tabela 4 – Cômputo progressivo das matrículas no FUNDEB

Esfera	Etapa/Modalidade da Educação Básica	Fração de matrículas consideradas		
		2007	2008	A partir de 2009
Escolas Públicas (estaduais, distritais, municipais)	Educação infantil (creche e pré-escola)	1/3	2/3	3/3
	Ensino Fundamental (regular e especial)	3/3	3/3	3/3
	Ensino Fundamental (EJA)	1/3	2/3	3/3
	Ensino Médio (regular, profissional, integrado e EJA)	1/3	2/3	3/3
Escolas Conveniadas	Educação infantil (creche)	-	2/3	3/3
	Educação infantil (pré-escola)	-	2/3	3/3 (*)
	Educação especial	-	2/3	3/3

(*) Até 2011, sendo considerados por todo o período (2008 a 2011) os dados de matrículas do Censo Escolar de 2006.

Fonte: FNDE, 2008.

O repasse dos recursos para os estados, municípios e Distrito Federal acompanham a periodicidade de cada fonte específica. Por exemplo, na mesma data que o município recebe os recursos do seu Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ele já recebe na sua conta do FUNDEB a parte do FPM destinada ao FUNDEB (Idem).

Ou seja, não dá para prever exatamente quanto cada ente federado receberá por ano para o FUNDEB, uma vez que esse valor está diretamente relacionado ao montante arrecadado de cada fonte de recurso que preenche esse fundo, e muitos desses impostos são arrecadados ao longo do ano de exercício (Idem). Como saber então se algum estado vai precisar de complementação da União, uma vez que, o cálculo do valor aluno/ano é feito com base na arrecadação anual prevista para o estado?

No final de cada ano é feito o cálculo de uma estimativa de quanto os estados irão arrecadar para o FUNDEB, a partir daí é possível calcular também o valor aluno/ano nacional, os valores aluno/ano dos estados e verificar quais estados poderão precisar de complementação (Idem). Ao final do ano de exercício, o valor arrecadado para o FUNDEB de cada estado é confrontado com o que foi estimado e os estados ficam em uma situação de crédito ou débito com a União no ano seguinte (Idem).

Completando sete anos de implementação em 2014, a expectativa é que os recursos do FUNDEB contribuam para a expansão e a universalização da Educação Básica. Na próxima seção serão apresentados os dados referentes à pesquisa documental realizada com as legislações sobre o ensino médio aplicadas ao modelo do Ciclo das Políticas Públicas. Assim será possível ter uma noção de como o FUNDEB se posiciona na agenda política do ensino médio brasileiro.

5. Os Ciclos das Políticas para o Ensino Médio

Como já foi mencionado, a pesquisa inicial desse trabalho consistiu em realizar um levantamento de todas as legislações relacionadas ao ensino médio brasileiro. Após uma análise documental das ementas dessas normas, elas foram classificadas em quatro temáticas: regulamentação, alocação de recursos, acesso e formação.

As normas de regulamentação dizem a respeito à formalização do ensino médio como etapa educacional e suas diretrizes curriculares. As normas de alocação de recursos abrangem a criação do FUNDEB, a ampliação de programas que atendiam apenas o ensino fundamental e uma proposta de acréscimo de recursos, durante um ano, para o ensino médio. As normas de acesso formalizam o interesse em se universalizar essa etapa de ensino e, por fim, as normas de formação abrangem projetos que visam complementar a formação de professores e alunos.

A segunda etapa da pesquisa consistiu na análise dessas legislações a partir do modelo do Ciclo das Políticas Públicas. Para cada tema será analisado um ciclo que conterà: os primeiros projetos sobre o tema e seus ajustes incrementais, ou ajustes incrementais a temas antecessores, tudo isso a depender da data da legislação. Ou seja, as legislações estarão dispostas numa ordem cronológica.

Apesar do modelo de análise dividir o processo político em problemas, soluções, decisão, implementação e avaliação; não foram obtidos os detalhes dessas cinco etapas a respeito de cada ciclo temático que será apresentado. Ainda assim, entende-se que o modelo escolhido é o mais apropriado para a análise porque observa-se um processo de aprendizado ao longo do tempo, na medida em que novas questões são postas em pauta com a implementação dos projetos. O único ciclo que será mais detalhado em cada etapa do modelo do Ciclo das Políticas Públicas é o de alocação de recursos, na parte sobre a concepção do FUNDEB, pois essa política é foco da análise desse trabalho.

5.1. O ciclo da regulamentação

A temática legislativa que dá início aos ciclos é a da regulamentação. A arena política encontrada pelos atores nessa fase foi a regulatória, pois as políticas em discussão tinham o objetivo de regulamentar o ensino médio.

Entre os anos de 1996 e 1998 as primeiras leis são criadas sobre esse assunto. Ou seja, o problema da falta de regulamentação entrou na pauta governamental, foram elaboradas soluções e as decisões tomadas tiveram como resultado as seguintes normas:

- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) convertida na Lei Nº 9.394 de 1996;
- Parecer Nº 5/1997 da Comissão de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE) que regulamenta a educação profissional;
- Resolução Nº 3/1998 do CNE que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio.

Alguns anos depois, outras demandas entram em discussão no que se refere à regulamentação do ensino médio. A necessidade de inclusão de novas disciplinas, da educação profissional e uma reformulação curricular foram as principais questões levantadas. Novamente, numa arena política regulatória, os atores interagiram e as decisões tomadas deram origem às seguintes leis e resoluções:

- Lei Nº 10.639/2003: inclui nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio o ensino obrigatório de filosofia e sociologia;
- Decreto Nº 5.254/2004: regulamenta a educação profissional de nível fundamental, médio e superior;
- Resolução Nº 1/2005 do CNE: insere as Diretrizes Curriculares da Educação Profissional nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio;
- Resolução Nº 4/2005 do CNE: atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio;
- Resolução Nº 4/2006 do CNE: inclui as disciplinas de filosofia, sociologia, história e cultura afro-brasileira e de educação ambiental nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio.

Após esses ajustes nas políticas regulatórias, inicia-se outro debate na educação: o debate sobre o financiamento. Entendendo esse debate como um dos mais importantes e que mais afetariam o ensino médio, o desenrolar desse ciclo será explicado com mais detalhes no tópico seguinte.

5.2. O ciclo da alocação de recursos com ênfase no FUNDEB

5.2.1. FUNDEB: Identificação do problema

O financiamento da educação, por muito tempo, foi um “estado de coisas” no espaço político. Pouco se falava do assunto tanto nas universidades, onde poucas ofereciam alguma disciplina sobre essa matéria; quanto no governo e na sociedade civil, onde esse assunto

estava tomado pelo discurso de que o problema estava mais na má gestão dos recursos do que no volume deles (NASCIMENTO, 2009).

O tema foi ganhar força política com o engajamento do movimento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A Campanha surgiu em 1999 com o objetivo inicial de garantir o cumprimento dos direitos dos cidadãos pelo estado (Idem). Posteriormente, o movimento percebeu que era necessário focar em determinada temática e se engajar como grupo político de pressão para conseguir interferir de fato em alguma política pública (Idem).

Desde a criação do FUNDEF, em 1996, houveram diversas tentativas frustradas de parlamentares que tentaram expandir o alcance desse esforço institucional inicial para as demais etapas da Educação Básica (OLIVEIRA, 2006). Essas iniciativas do Legislativo propunham diferentes formas de se criar outros fundos que contribuíssem com o desenvolvimento das redes de educação infantil nos municípios e de ensino médio nos estados, no entanto, esse debate só tomou corpo maior quando o fim da vigência do FUNDEF foi se aproximando (Idem).

O debate sobre o financiamento da Educação Básica deixou de ser um “estado de coisas” e entrou para a agenda política. Em 2004, o Ministério da Educação (MEC), deu início às movimentações para a criação de um fundo que substituísse o FUNDEF, dois anos antes do fim de sua vigência (NASCIMENTO, 2009). A Campanha se engajou na iniciativa e passou a dar força às vozes que compreendiam a necessidade dos avanços administrativos na gestão dos recursos educacionais sem, no entanto, se abster do debate de que era necessário aumentar os recursos destinados à educação no Brasil (Idem).

5.2.2. Formulação de soluções e implementação

A arena política é estabelecida sob um cenário distributivista e a Campanha passa a atuar como um jogador estratégico junto ao MEC e o Congresso Nacional. A atuação política da Campanha no processo de criação do FUNDEB foi bastante exitosa. Ela exerceu influência nas três etapas do processo: na articulação junto ao Executivo, entre 2004 e 2005; na formulação da Emenda à Constituição que seria encaminhada ao Congresso; na tramitação dessa Emenda no Congresso, entre 2005 e 2006; e na regulamentação dessa Emenda por meio da votação de uma Medida Provisória, entre 2006 e 2007 (Idem).

O êxito da articulação política da Campanha nessas três etapas foi resultado de uma abordagem bastante estratégica dela. Longe de atuar sob uma lógica de conflito junto ao estado, a Campanha optou por se promover enquanto agente informacional e articulador de

ideias para o governo (Idem). Aproximou-se de diversos movimentos sociais; protagonizou a campanha “FUNDEB pra Valer!”; e também foi frequentadora assídua de gabinetes no Legislativo e no Executivo, ou seja, ela diversificou suas frente de atuação e se fez presente em todas as formas de ação que um grupo de pressão pode se fazer (Idem)

Os principais resultados obtidos com esse trabalho foram: a inclusão das creches no público-alvo do FUNDEB, o aumento dos recursos da União no fundo, o padrão mínimo de qualidade para Educação Básica, o piso salarial nacional para os professores e os mecanismos de participação e controle social na implementação desse novo fundo (Idem). Os detalhes sobre a implementação do FUNDEB já foram explicitados no capítulo descritivo sobre ele (Capítulo 4).

5.2.3. Avaliação

Para compreender os impactos que a decisão política de se aprovar o FUNDEB obteve no ensino médio brasileiro serão analisadas mais à frente algumas variáveis: as taxas brutas e líquidas de escolaridade dessa etapa de ensino, as metas definidas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a relação entre os gastos com o ensino médio público estadual e o número de matrículas estaduais do ensino médio, e a discriminação dos gastos do FUNDEB com profissionais da educação e outras despesas.

5.2.4. Outras normas de alocação de recursos e último ajuste regulatório

O FUNDEB deu início ao ciclo de alocação de recursos, em 2007, ano em que já ocorreu o primeiro ajuste nesse ciclo. Em 2008, ocorreu o último ajuste incremental no ciclo da regulamentação e, em 2009 e 2010 ocorreram os últimos ajustes nesse ciclo de alocação de recursos. Abaixo estão dispostas essas normas de forma mais clara:

- Lei Nº 11.494/2007: criação do FUNDEB.

Primeiro ajuste incremental no ciclo de alocação de recursos:

- Resolução Nº 2/2007 do CNE: amplia o Programa Nacional do Livro Didático para toda a Educação Básica.

Último ajuste incremental no ciclo de regulamentação:

- Lei Nº 11.684/2008: determina as disciplinas de filosofia e sociologia como obrigatórias para o ensino médio.

Segundo ajuste ao ciclo de alocação de recursos:

- Lei Nº 11.947/2009: amplia a extensão do Programa Nacional da Alimentação Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola e Programa Nacional do Transporte Escolar para toda a Educação Básica;

A expansão dos programas do ensino fundamental para toda a Educação Básica foram compreendidas como ajustes no processo de alocação de recursos porque correspondem a modificações feitas em projetos que já haviam sido criados anteriormente.

5.3. O ciclo do acesso

O terceiro problema a entrar no ciclo das políticas públicas para o ensino médio diz respeito ao acesso dessa etapa de ensino. Esse debate se solidificou nas seguintes legislações:

- Lei Nº 12.060/2009: assegura o acesso ao ensino médio de todos os interessados;
- Emenda Constitucional Nº 59/2009: amplia a obrigatoriedade escolar para a faixa de quatro a dezessete anos.

Essas normas formalizaram o interesse político em somar esforços para se atingir a universalização dessa etapa educacional. No ano seguinte, ocorreu o último ajuste ao ciclo de alocação de recursos:

- Lei Nº 12.306/2010: forneceu oitocentos milhões de reais para os estados investirem no ensino médio até o final de 2010⁷.

Essa lei, apesar de ser um projeto novo, foi caracterizada como uma ação incremental porque corresponde exclusivamente à uma complementação de recursos, não trazendo nenhuma nova discussão para o ciclo que ela pertence.

5.4. O ciclo da formação

O último ciclo temático diz respeito à formação dos professores e alunos com a criação do Pacto Nacional pelo Ensino Médio (Portaria Interministerial Nº 1.140/2013).

O Pacto tem como objetivo principal fornecer formação continuada aos docentes do ensino médio. A formação continuada é aquela que é feita para os professores já graduados e que visa complementar a formação deles. Os professores receberão bolsas de estudos e serão

⁷ O governo chamou essa iniciativa de Programa Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, apesar de ter significado, na prática, um incremento de recurso realizado apenas naquele ano.

tutoreados por grupos de docentes de Universidades Federais que aderirem ao Pacto (Portaria Interministerial Nº 1.140/2013).

Em 2013 também foi criado o programa Quero ser Professor, Quero ser Cientista que já está incluído no Pacto e fornecerá bolsa de estudos aos alunos do ensino médio que quiserem participar de atividades extracurriculares que complementem sua formação escolar (Portaria Nº 893/2013 do MEC).

6. Os Desafios para a Expansão

Essa seção compreende a terceira parte analítica desse trabalho. Após a pesquisa documental das legislações e a interpretação da elaboração delas ao longo do tempo por meio da aplicação do modelo do Ciclo das Políticas Públicas, foi elaborada essa seção que visa explorar os desafios para a expansão do ensino médio, por meio da observação de alguns indicadores educacionais pós-FUNDEB.

O capítulo sobre o ensino médio explicou a importância de se avaliar a adesão dos jovens nessa etapa de ensino. Essa adesão, segundo parte da literatura apresentada lá, estaria influenciada por aspectos motivacionais, conforme fosse desenvolvido o sentimento de integração escolar do aluno. Esse sentimento de integração escolar, por sua vez, se relaciona bastante com a atratividade da proposta curricular e com a interação aluno-professor em sala de aula. Uma forma de se observar o grau da adesão escolar é observar as taxas de escolarização.

Tabela 5 – Evolução das taxas de escolarização do ensino médio

Anos	Taxa Bruta (%)	Taxa Líquida (%)
2007	82,6	48
2008	85,5	50,4
2009	83	50,9
2011*	82,2	51,6

(*) A fonte não continha os dados de 2010.

Fonte: MEC, 2013. Com adaptações.

A taxa de escolarização bruta refere-se à disponibilidade de matrículas, dada a população de jovens de quinze a dezessete anos, que é a população com idade escolar compatível com o ensino médio (MENEZES & SANTOS, 2002). Já a taxa de escolarização líquida mensura a proporção da população de quinze a dezessete anos que está cursando o ensino médio (Idem).

O Plano Nacional de Educação (PNE), que ainda está em tramitação no Congresso Nacional, propõe que a universalização do ensino médio ocorra até 2020, no mesmo ano em que se encerra o FUNDEB. A meta é alcançar uma taxa de escolarização líquida de 85% nesse ano (MEC, 2013). Conforme os dados da Tabela 5, a taxa de escolarização líquida do ensino médio, em 2011, era de 51,6%, ainda bem distante da meta de 85%. Ao mesmo tempo,

é possível perceber que ocorreram pequenos acréscimos aos valores dessa taxa ao longo dos anos, o que indica que é possível chegar aos 85%.

Outro indicador educacional interessante é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Criado pelo INEP em 2007, esse indicador mostra que as metas estabelecidas para o ensino médio estão sendo atingidas pela rede pública e pelas redes estaduais (Tabela 6).

Tabela 6 – Metas do IDEB para o ensino médio

Dependência administrativa	IDEB Observado			Metas				
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Pública	3.2	3.4	3.4	3.1	3.2	3.4	3.6	4.9
Estadual	3.2	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.7	5.6	5.7	5.8	6.0	7.0
Total	3.5	3.6	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	5.2

Obs.: as células marcadas em cinza atingiram a meta.

Fonte: INEP. Com adaptações.

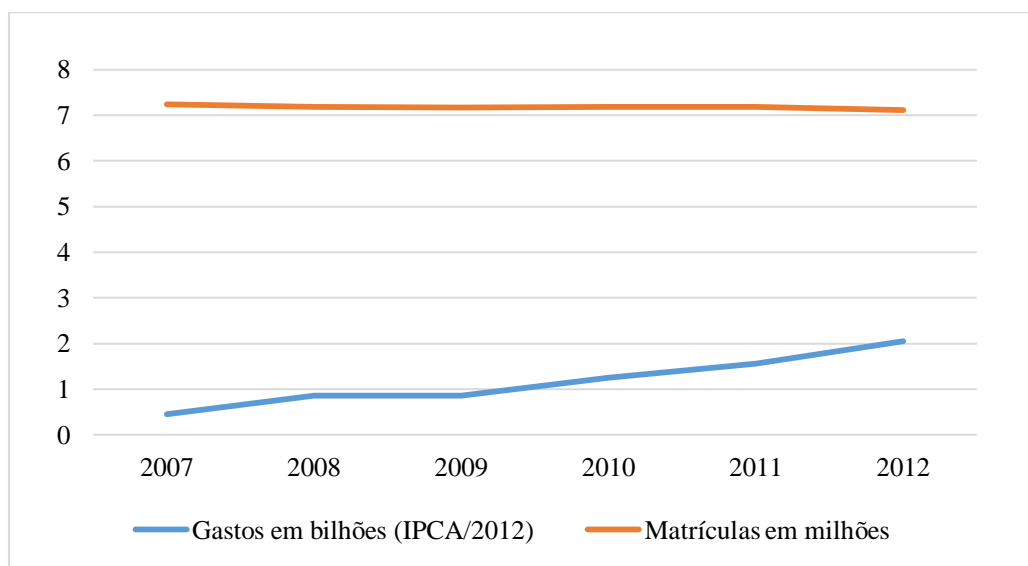
O IDEB é um índice que mescla dados de desempenho dos alunos em avaliações realizadas pelo INEP e dados das taxas de rendimento escolar (aprovação, reprovação e abandono) obtidas pelo Censo Escolar (INEP, Nota técnica). Os valores desse indicador foram compatibilizados com indicadores internacionais de educação, o que significa que, se o Brasil chegar a um índice de 6.0 no IDEB, ele estará equiparado a países desenvolvidos (Idem). Para compreender melhor, com um índice de 6.0, o país teria uma taxa de aprovação de 96% em toda a Educação Básica, e apenas 4% de reprovações e abandonos (Idem).

O FUNDEB ampliou o alcance dos recursos para toda a educação básica e ampliou também o volume desses recursos. O aumento da porcentagem dos impostos de 15% (FUNDEF) para 20% e o incremento com outras fontes (ITCMD, IPVA e ITR⁸), previa que esse rearranjo institucional criasse incentivos para aumentar as ofertas de matrículas das etapas educacionais que estavam anteriormente excluídas pelo FUNDEF: a educação infantil, no âmbito municipal; e o ensino médio, no âmbito estadual (VASQUEZ, 2011).

⁸ Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR).

Para analisar esse pressuposto mais a fundo, elaborou-se uma relação entre os gastos estaduais⁹ do FUNDEB com o ensino médio e o número de matrículas efetivadas nas redes públicas estaduais.

Figura 1 – Gastos e matrículas da rede pública estadual



Fonte: SIOPE/FNDE e Censo Escolar/INEP. Elaboração própria.

É possível perceber que, desde a implementação do FUNDEB, em 2007, os gastos¹⁰ dos estados nas suas redes de ensino médio aumentaram ao passo que o número de matrículas praticamente se manteve. Vasquez (2011) explica esse fenômeno levantando a hipótese de que o acréscimo de recursos que o FUNDEB trouxe para a Educação Básica, pode não estar sendo suficiente para romper com o custo que os estados arcam com a ampliação das vagas.

É importante problematizar essa análise porque há dois aspectos importantes de se observar: (i) como está sendo operado esses gastos nas redes públicas estatais e (ii) como estão as taxas de escolaridade brutas do ensino médio (que indicam a relação entre a oferta de vagas e o público-alvo).

⁹ Os dados sobre os gastos foram extraídos dos extratos de comprovação do FUNDEB dos estados, disponíveis na plataforma do SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Os dados sobre as matrículas foram obtidos pelo Censo Escolar do INEP.

¹⁰ Os valores referentes aos gastos dos estados foram corrigidos segundo o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) de 2012.

Avaliando o primeiro aspecto, o FUNDEB determina que os estados gastem, pelo menos, 60% dos recursos desse fundo com o pagamento de profissionais da educação, o que os dados coletados sobre o FUNDEB mostram é que os estados estão se adaptando a essa norma.

Tabela 7 – Gastos estaduais do FUNDEB com o ensino médio

Tipo de gasto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Profissionais da educação	93%	84%	80%	82%	81%	68%
Outras despesas	7%	16%	20%	18%	19%	32%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: SIOPE/FNDE. Elaboração própria.

Nos primeiros anos de implementação, esse gasto com profissionais da educação era muito superior ao mínimo determinado, o que reduzia a capacidade dos estados em direcionarem parte desses gastos para as escolas. Os três primeiros anos de implementação do FUNDEB foram caracterizados pelo cômputo progressivo de matrículas e pelo acréscimo progressivo de recursos ao fundo. Como o repasse do FUNDEB é proporcional ao número de matrículas ofertadas, os estados ainda não estavam recebendo pelo total de matrículas que arcavam.

Aliado a isso, a Lei Nº 11.738/2008 fixou o piso salarial para os professores. Dessa forma, os estados tiveram que cumprir com a lei do piso, apesar de não estarem recebendo ainda cem por cento dos recursos do fundo, o que os fez gastar grande parte dos recursos que receberam do FUNDEB nesses três primeiros anos com a remuneração dos profissionais da educação. A partir de 2010 é possível notar o progressivo ajuste à política.

Em relação ao segundo aspecto, a taxa de escolaridade bruta, conforme foi apresentada na Tabela 5, em 2011, ela é de 82,2%, ou seja, a oferta de matrículas está abarcando cerca de 80% dos jovens entre quinze e dezessete anos. No entanto, quando olhamos para a taxa líquida desse mesmo ano, percebemos que apenas 51,6% desses jovens estão cursando o ensino médio.

Aumentar a adesão dos jovens ao ensino médio é o maior desafio para se alcançar a universalização. Se as taxas de rendimento escolar melhorarem, principalmente as de reprovação e abandono, é provável que mais jovens se engajem em cursar o ensino médio, o que consequentemente aumentará os indicadores da taxa líquida e do IDEB. Melhorar taxa de reprovação implica em formar melhor os professores e os alunos, melhorando a formação de

ambos, há mais chances de que os jovens desistam menos de concluir o ensino médio, o que afetará positivamente as taxas de abandono. É fundamental mostrar para esses jovens que é possível concluir o ensino médio e que é importante que eles concluam.

A meta da taxa líquida de 85% em 2020 é bastante desafiadora, principalmente porque os avanços anuais nesse indicador têm se mostrado muito discretos. Por isso, programas como o Ensino Médio Inovador¹¹ (2009) e o Pacto Nacional pelo Ensino Médio (2013) que atuam na melhora do currículo e na formação de alunos e professores do ensino médio são tão importantes. O ensino médio no Brasil já passou pelo ciclo da regulamentação, da alocação de recursos e do acesso. Esse ciclo da formação representa um passo à frente no entendimento das necessidades de se melhorar os indicadores dessa etapa de ensino.

Não significa que os ciclos passados não precisam mais de ajustes incrementais, mas, se o desafio maior é aumentar a adesão dos jovens para que ocorra a expansão do ensino médio, sabendo-se que o sentimento de integração escolar, para o público dessa faixa etária, é fortemente responsável pela permanência do aluno no ensino médio; regulamentá-lo, financiá-lo, torná-lo acessível e formar melhor seus professores e alunos parecem ser encaminhamentos óbvios para se atingir esse objetivo. Ou seja, a direção das políticas está correta, mas elas ainda não estão livres de ajustes.

¹¹ Esse programa não entrou no conjunto das legislações mapeadas no capítulo cinco desse trabalho porque não foi possível encontrar a lei que o regulamentou.

7. Conclusões

É sempre bastante complicado adentrar em agendas de pesquisas de outras áreas de formação. A ciência política faz isso com certa frequência no campo de estudos de políticas públicas. Apesar de explorar bastante a análise do processo político, das instituições e de como se dá a interação entre os atores, sempre é necessário complementar as análises com um *background* do problema social que é tratado pela política.

Nas literaturas sobre o FUNDEB ou sobre o ensino médio que foram utilizadas como referência para esse trabalho percebeu-se um distanciamento visível entre o diálogo dos trabalhos que caracterizavam o ensino médio e aqueles que lidavam com a questão de seu financiamento. Assim, essa monografia buscou explorar, além da discussão político institucional que permeia a criação e implementação do FUNDEB, o contexto social e pedagógico que o jovem, alvo das políticas para o ensino médio, está inserido.

A pesquisa documental das legislações possibilitou o enquadramento teórico delas no modelo do Ciclo das Políticas, que foi o melhor modelo dentre outros que, aparentemente, se encaixavam nos dados coletados, conforme já foi explicado. O Ciclo das Políticas Públicas foi importante para compreender como os novos temas sobre o ensino médio e os ajustes foram surgindo ao longo do tempo. Além disso, contribuiu para a percepção de que o surgimento desses novos temas indicou um processo de aprendizado do sistema político em relação ao ensino médio brasileiro, pois os projetos elaborados foram se diversificando em termos de seus âmbitos de atuação.

A complementação das análises trazidas pelo modelo do Ciclo das Políticas Públicas com os indicadores educacionais foi fundamental para aprimorar o caráter exploratório do trabalho como um todo. Ou seja, para além do uso de um modelo teórico, a busca por dados educacionais que contextualizassem melhor o posicionamento do ensino médio do país em relação às metas destinadas a ele, contribuíram bastante para o entendimento dos desafios almejados.

Outra frente explorada no trabalho que também trouxe valiosas contribuições foi a contextualização do jovem no ensino médio. Essa dimensão do estudo mostra que é necessário trazer para arena de debate das políticas para o ensino médio a voz da juventude. É necessário colocar o jovem como o protagonista da mudança dessas políticas. Temos os indicadores traçados e as metas traçadas, o que fazer para alcançá-las?

Já trabalhamos na esfera da regulamentação, da alocação de recursos, do acesso e iniciamos um ciclo de formação agora. Sabemos também do objetivo central dessa etapa de

ensino: o de formar cidadãos capacitados em conhecimentos científicos, profissionais, morais e cívicos, que consigam ser também protagonistas de suas vidas e romperem com as barreiras sociais existentes (ZIBAS, FERRETI e TARTUCI, 2006).

Segundo os dados expostos nesse trabalho, o diagnóstico que temos é que precisamos aumentar a adesão dos jovens no ensino médio. Mobilizamos recursos através do FUNDEB, no entanto, isso não impactou de forma significativa o número de matrículas efetivadas. Sabemos que a oferta dessas matrículas está disponível para cerca de 80% dos jovens de quinze a dezessete anos. No entanto, apenas cerca de 50% deles estão no ensino médio. Sabemos do contexto geral que o jovem com pouco capital social está inserido durante essa fase da vida: muitos já ultrapassaram a escolaridade dos pais, não veem tantas oportunidades que um diploma do ensino médio abre no mercado de trabalho, não possuem incentivos familiares para prosseguirem com os estudos e, além tudo isso, é visível o aumento da dificuldade e da complexidade das disciplinas dessa etapa escolar.

O Pacto Nacional pelo Ensino Médio representa um passo importante na busca pela expansão, pois a formação dos professores se dará por meio de rodas de discussões nas próprias escolas, tutoradas por professores universitários, que abrangerá tópicos que versam desde a gestão escolar até o conteúdo curricular. O objetivo é pensar soluções inovadoras para a melhoria da qualidade de ensino do ensino médio do país.

Trazer o debate da educação para o próprio ambiente escolar contribui com a acurácia do diagnóstico social que será útil na formulação de novas políticas. Sabendo que o Pacto tem esse objetivo de aproximar a discussão política do ambiente escolar, um possível avanço para o projeto seria inserir os próprios alunos nessas discussões, assim, essa experiência poderia se tornar ainda mais rica e efetiva.

Referências Bibliográficas

AGUIAR, Marcelo. ARAÚJO, Carlos Henrique. *Bolsa-Escola – Educação para enfrentar a pobreza*. Edições UNESCO Brasil, Brasília, 2002.

DEUBEL, André-Noël Roth. *Políticas Públicas – formulación, implementación y evaluación*. Aurora Ediciones, Bogotá, 2002.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. *Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. HEIDEMANN & SALM (Orgs.). Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

FÜGLISTER, Katharina. *Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion*. In: *European Journal of Political Research*, Oxford, 2011.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **FUNDEB – Manual de Orientação**. Brasília, 2008.

GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. Editora Atlas, São Paulo, 1996.

GOMES, Cândido Alberto. *et al.* **Educação e trabalho: representação de professores e alunos do ensino médio**. In: *Avaliação de Políticas Públicas em Educação*, vol. 14, nº 50, Rio de Janeiro, 2006.

HALL, Peter A. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. In: *Comparative Politics*, vol 25, nº 3, Nova Iorque.

KRAWCZYK, Nora. **Reflexão sobre Alguns Desafios do Ensino Médio no Brasil Hoje**. In: *Cadernos de Pesquisa*, vol. 41, nº 144, São Luís, 2011.

KRAWCZYK, Nora. *O Ensino Médio no Brasil*. Ação Educativa, São Paulo, 2009.

LINDBLOM, Charles E. **Funções dos Grupos de Interesse na Decisão Política**. *O Processo de Decisão Política*. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1981.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa Ensino Médio Inovador – documento orientador**. 2013.

NAJBERG. Estela. BARBOSA. Nelson Bezerra. **Abordagens sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas**. In: Interface, vol 3, Nº 2, Natal, 2006.

NASCIMENTO, Iracema. **Direito à Educação começa no berço e é pra vida toda: a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica**. Actionaid Internacional, 2009.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Do FUNDEF ao FUNDEB: o processo político de formulação da Emenda Constitucional nº53/2006**. In: Jornal de Políticas Educacionais Nº 5, janeiro-junho de 2009.

PORTES, Alejandro. **Capital Social: origens e aplicações na sociologia contemporânea**. In: Sociologia, Problemas e Práticas, nº 33, Lisboa, 2000.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Departamento de Ciências da Administração, UFSC. Capes: Universidade Aberta do Brasil, Florianópolis, 2009.

RUA, Maria das Graças. **Análises de Políticas Públicas: conceitos básicos**. *O estudo da política: tópicos selecionados*. RUA, M^a das Graças & CARVALHO, M^a Izabel V. (orgs). Paralelo 15 Edições, Brasília, 1998.

SOUSA. Everaldo Sebastião de. & BUENO. Marlene N. Freitas (Coords). **Manual de Orientação – FUNDEB**. Escola Superior do Ministério Público, Ministério Público do Estado de Goiás, Goiânia, 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. In: Sociologias, ano 8, nº 16, Porto Alegre, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. CASTRO, Cláudio de M. **Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra**. In: Avaliação de Políticas Públicas em Educação, vol. 21, nº 80, Rio de Janeiro, 2013.

VAZQUEZ, Daniel. **Fundos Multigovernamentais e seus Efeitos Redistributivos no Financiamento da Educação: um balanço final do FUNDEF e uma avaliação da implantação do FUNDEB**. XVI Prêmio do Tesouro Nacional, 2011.

ZIBAS, Dagmar M. L. FERRETTI, Celso. TARTUCI, Gisela Lobo B. P. **A reforma do ensino médio e o protagonismo de alunos e pais**. *Gestão de Inovações no Ensino Médio*. ZIBAS, FERRETTI & TARTUCI (orgs). Líber Livro Editora, Brasília, 2006.

Sítios acessados

INEP. Nota Técnica.

<http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaI_ideb/o_que_sao_as metas/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf>.

Acesso em: 30 de abril de 2014.

MENEZES, Ebenezer Takuno de. SANTOS, Thais Helena dos. Taxa de Escolarização (verbete). Dicionário Interativo da Educação Brasileira – EducaBrasil. Editora Midiamix, São Paulo, 2002.

<<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=347>>

Acesso em: 30 de abril de 2014.

QEdu. <<http://www.qedu.org.br/brasil/taxas-rendimento/rede-publica/rural-e-urbana>>

Acesso em: 25 de abril de 2014.